

Sentenza della Corte costituzionale n. 98/2017

Materia: commercio, tutela della concorrenza; tutela della salute; tutela dell'ambiente.

Parametri invocati: articolo 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione; articoli 4 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 1, 3, 9, 15, comma 1, lettera c), 19, comma 1, lettera a), 72, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico), di modifica delle leggi regionali 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 "Disciplina organica del turismo") e 12 maggio 1971, n. 19 (Norme per la protezione del patrimonio ittico e per l'esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli-Venezia Giulia).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, e agli articoli 4 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia), degli articoli 1, 3, 9, 15, comma 1, lettera c), 19, comma 1, lettera a), 72, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico), nella parte in cui introducono modificazioni alla disciplina regionale relativa all'apertura degli esercizi commerciali durante i giorni festivi o le festività.

Oggetto di censura sono, innanzitutto, le disposizioni di legge regionale che prevedono che l'esercizio del commercio al dettaglio in sede fissa è svolto senza limiti relativamente alle giornate di apertura e chiusura, *"ad eccezione dell'obbligo di chiusura nelle seguenti giornate festive: 1° gennaio, Pasqua, lunedì dell'Angelo, 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno, 15 agosto, 1° novembre, 25 e 26 dicembre"* (articolo 1 della l.r. 4/2016), con la liberalizzazione totale dei giorni di apertura soltanto nei Comuni a prevalente economia turistica (articolo 3 della l.r. 4/2016).

La Corte ha rilevato la coincidenza del contenuto precettivo della norma impugnata (articolo 1 della l.r. 4/2016) con l'articolo 4 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, recante *"Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale)"*, dichiarato illegittimo con la sentenza 104/2014. Le motivazioni della predetta sentenza sono state ribadite anche in questa occasione dalla Corte, secondo la quale la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura degli esercizi commerciali (articoli 31, comma 2, del decreto-legge 201/2011, convertito con modificazioni, dalla legge 214/2011, e 3,

comma 1, lettera dbis), del decreto-legge 223/2006) oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce *“la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all’ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l’obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l’assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale”* (sentenza n. 104 del 2014, che riprende le sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012). Le disposizioni di legge impugnate sono state, pertanto, dichiarate incostituzionali perché ritenute in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Il Governo ha, inoltre, impugnato la legge regionale 4/2016 nella parte in cui (articoli 9 e 15) individua due nuove tipologie di esercizi commerciali non previsti a livello statale dal decreto legislativo 114/1998: 1) gli esercizi di vendita al dettaglio di media struttura *“minore”* (con superficie di vendita superiore a 250 mq e fino a 400 mq) e di media struttura *“maggiore”* (con superficie di vendita superiore a 400 mq e fino a 1500 mq) (articolo 15); 2) i *“centri commerciali naturali”*: enti che possono costituirsi *“in forma di società di capitali, società consortili e associazioni con finalità commerciali”* (articolo 9, comma 2) per lo svolgimento *“di attività commerciali, artigianali e di servizi, localizzate in una zona determinata del territorio comunale”* e finalizzate *“al recupero, promozione e valorizzazione delle attività economiche, in particolare delle produzioni locali, al miglioramento della vivibilità del territorio e dei servizi ai cittadini e ai non residenti”* (articolo 9, comma 1), cui possono aderire *“le associazioni di categoria, la Camera di commercio e il Comune competenti per territorio e altri enti e associazioni che si prefiggano lo scopo di valorizzare il territorio”* (articolo 9, comma 3) e che possono accedere ai contributi previsti dalla legge regionale 4/2016 (articolo 9, comma 4).

La questione avente ad oggetto l’introduzione di tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello statale è stata ritenuta non fondata per la riconducibilità della relativa disciplina alla materia commercio, ascritta alla competenza residuale anche della Regione Friuli-Venezia Giulia in forza della clausola di maggior favore di cui all’articolo 10 della legge costituzionale 3/2001. In questo contesto, secondo la Corte, le disposizioni di cui al d.lgs. 114/1998 non possono ritenersi applicabili alle Regioni che, come il Friuli-Venezia Giulia, hanno emanato una propria legislazione nella predetta materia. Del pari non fondata è stata ritenuta la questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine alla possibilità per i centri commerciali naturali di accedere ai finanziamenti pubblici, avuto riguardo alla natura di detti finanziamenti, disciplinati dall’articolo 100 della l.r. 29/2015, che, a giudizio della Corte, non alterano il mercato. La Corte ha, invece, ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla contestata partecipazione delle Camere di commercio e dei Comuni ai *“centri commerciali naturali”*, atteso il divieto contenuto nell’articolo 4, comma 1, del d.lgs. 175/2016, secondo cui le *“amministrazioni pubbliche non possono direttamente o indirettamente costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”*. La legge regionale configura, infatti, la partecipazione delle Camere di commercio e dei Comuni a società aventi per oggetto attività di produzione di servizi che non sono strettamente necessari *“al perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*, ponendosi in contrasto con la disciplina dettata dal legislatore statale, ai sensi dell’articolo 117, comma secondo, lettera e) della Costituzione, a tutela della concorrenza. Infondata è stata ritenuta

la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19 della l.r. 19/2015, in base al quale l'esercizio dell'attività commerciale in sede fissa o sulle aree pubbliche di prodotti alimentari o la somministrazione di alimenti e bevande, ancorché svolto *"nei confronti di una cerchia limitata di persone in locali non aperti al pubblico"*, è subordinato al possesso di uno dei requisiti di cui all'articolo 71, commi 6 e 6bis, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). Anche in questo caso, la Corte ha evidenziato la coincidenza della norma impugnata con una norma della Regione autonoma Valle d'Aosta scrutinata nella sentenza 104/2014, vale a dire l'articolo 3 della l.r. 5/2013, secondo il quale le attività commerciali possono essere svolte senza limiti e prescrizioni, fatti salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande. Detti limiti, secondo la Corte, non riguardano la tutela della concorrenza, bensì la tutela della salute, attribuita dall'articolo 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, e devono quindi ritenersi legittimi.

Infine, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 72, comma 1, della l.r. 19/2015, che modifica la normativa in materia di pesca nelle acque consentendo, al fine di favorire la pesca sportiva: 1) l'immissione in tutti corpi idrici regionali di specie ittiche autoctone; 2) l'immissione di specie alloctone in corpi idrici artificiali, a condizione che, per quanto connessi con corpi idrici naturali, non ne consentano la migrazione; 3) l'immissione nei corpi idrici naturali della specie alloctona della trota iridea, purché siano immessi individui incapaci di riprodursi, anche nei corpi idrici abitati dalla *"trota marmorata"* (specie autoctona) per alleggerire la pressione di pesca su quest'ultima; 4) l'immissione della specie alloctona *"trota fario"* in qualsiasi corpo idrico, purché si tratti di corpi idrici non abitati dalla *"trota marmorata"* o di corpi idrici originariamente privi di fauna ittica e attualmente popolati da specie introdotte (come i laghi artificiali).

La Corte ha ribadito, con riferimento al riparto di competenze in materia ambientale e di protezione della fauna, la propria costante giurisprudenza secondo la quale ove la materia tutela dell'ambiente non sia contemplata negli Statuti di autonomia, ciò determina che quanto non rientri nelle specifiche competenze delle Regioni e Province autonome rifluisca nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio statale (sentenze 387/2008, 288/2012 e 151/2011), fatta salva la facoltà, per le Regioni e Province autonome, di definire livelli di tutela dell'ambiente più elevati (sentenze 30/2009 e 151/2011). A giudizio della Corte, il legislatore regionale non ha tenuto conto dei limiti posti dalla disciplina statale (articolo 12, commi 2 e 3, del d.P.R. 357/1997), in tal modo violando l'articolo 117, comma secondo, lettera s), Cost.